

REPRESENTAÇÃO: CONCEITO, ATORES E RELAÇÕES

Quando ouvimos falar em “representação” e “representantes”, estamos acostumados logo a pensar nos políticos eleitos - vereadores, prefeitos, deputados, governadores e o presidente. Aqui, estamos falando de outra forma de representação: **representantes que falam em nome de um segmento ou organização**, tais como conselheiros de políticas públicas que representam usuários ou movimentos populares, e também representantes necessários em momentos de negociação menos formais. Diferentemente do que acontece com representantes políticos tradicionais, nestes novos espaços de representação, os representantes da sociedade civil podem ser escolhidos de diversas maneiras, não só por meio de eleições.

Muitos representantes e integrantes de organizações civis se perguntam: Os representantes de nossas organizações agem como representantes? Quem eles representam? Como se tornam representantes? Qual o papel do representante? Quem ele deve representar? Como ele deve agir? A resposta a estas perguntas não é simples nem única. Há várias formas de exercer este papel de representante, a depender do contexto, das características do movimento, organização ou segmento a ser representado.

Para buscar as respostas possíveis a estas perguntas, propomos aqui uma reflexão e discussão acerca de algumas questões sobre a **tarefa de representar em espaços participativos**. Quanto mais debatidas e aprofundadas estas questões em atividades formativas, maior será a capacidade dos representantes

de exercer seu papel com qualidade e, por outro lado, maior será o apoio dado pelos movimentos, segmentos e organizações aos seus representantes. A compreensão do papel dos representantes e de como fazer para qualificar sua intervenção contribuirá para o fortalecimento dos espaços participativos e para a garantia de direitos.

1. Ser representante e representar, de que se trata?

Representar significa “fazer as vezes do outro” ou “estar no lugar do outro” em um determinado momento ou espaço. Quando alguém se apresenta como representante do bairro ou do movimento, esperamos que ele ou ela vá defender os interesses do bairro ou do movimento em um debate, já que não é possível, muitas vezes, que todas as pessoas do bairro ou do movimento estejam presentes ou se manifestem em um debate. É por isso que existem representantes: para falar em nome de outras pessoas que por algum motivo não poderão apresentar suas demandas e interesses e por isso delegam esta tarefa a uma pessoa. Mas, como uma pessoa se torna representante de alguém?

Vamos tomar como exemplo uma forma de representação muito conhecida em nosso sistema democrático: os vereadores, que compõem o Poder Legislativo Municipal. Eles se tornam vereadores porque, em primeiro lugar, se candidatam. Ou seja, porque se sentem preparados e dispostos a ocupar aquele cargo e representar a população na Câmara Municipal. O mecanismo através do qual eles se tornam vereadores é a eleição na base do voto universal. A eleição é o mecanismo para **autorizar** o candidato a falar em nome da população que o elege.

Como representante, o vereador tem que saber responder aos anseios de seus eleitores e representar suas demandas junto à Câmara. A eleição, além de ser o ponto de partida do exercício da representação pelos vereadores, é também o meio pelo qual os representados (eleitores) vão manifestar sua satisfação ou não com o vereador que elegeram anteriormente: caso a avaliação seja positiva, o vereador pode garantir sua reeleição; caso negativa, os eleitores não o escolhem de novo. Neste sentido, o voto nas democracias representativas é um **mecanismo de controle** das atividades dos representantes políticos, que pode ser associado a outras formas de monitoramento e avaliação no decorrer do mandato, para garantir a boa representação.

Este exemplo dos vereadores é o tipo de representação que caracteriza a democracia representativa. Parece bem claro para qualquer cidadão o papel do vereador como representante.

2. Da participação à representação

Quando pensamos nos diversos instrumentos e espaços de participação cidadã criados a partir da Constituição Federal de 1988, sabemos que eles se organizam de maneira bastante diferente dos espaços de representação tradicionais. Por outro lado, não é pelo fato de estes espaços serem participativos, ou seja, terem como fundamento a participação da sociedade de maneira ampla na definição e execução das políticas públicas, que em seus mecanismos não seja necessária **a representação de segmentos por indivíduos**.

Estamos nos referindo a espaços que vão desde os mais institucionalizados, como os Conselhos de Políticas Públicas, que existem em nível municipal, estadual e federal em todo o país, até espaços menos formais, como mesas de negociação que reúnem prefeitura e sociedade para resolver uma questão que afeta um bairro em determinado momento.

Apesar de ser desejável e constituir um dos principais fundamentos da democracia participativa, **a participação direta de todos os cidadãos nem sempre é possível**, por duas razões principais: **questão de escala e de tempo**. A questão de **escala** diz respeito ao tamanho da população, ou seja, é quase impossível, mesmo em uma cidade pequena, reunir todos os seus moradores em um mesmo local e ao mesmo tempo para decidir uma questão. E, mesmo reunindo todos em um lugar com espaço suficiente, não seria possível ouvir a opinião de cada um e promover um debate.

Temos, então, a segunda razão que impossibilita a participação direta de todos os cidadãos sempre – **o tempo**. Muitas decisões devem ser tomadas rapidamente, mas isso não significa que as decisões serão tomadas pelo governo sem que possa ouvir as organizações e a população em geral. É assim que se constituem os representantes na democracia participativa: na impossibilidade de todos os cidadãos se colocarem pessoalmente nos espaços de discussão e deliberação pública, eles escolhem alguém para representá-los.

3. Formas de autorização de representantes

Neste caso, nos espaços da democracia participativa, diferentemente da democracia representativa tradicional, os **representantes podem ser escolhidos de maneiras diferentes e variadas**. Assim, a escolha de um conselheiro da sociedade civil para participar em conselhos gestores ou de um delegado para uma conferência não é necessariamente feita através de candidatura e eleição. Pode ser feita através da indicação, por exemplo. Ou seja, o caminho de escolha mais conhecido e legítimo – o das eleições – não é o único utilizado para **autorizar** a representação das organizações civis.

Autorização: “ato em que alguém concede permissão ou consentimento a um terceiro para falar e agir em seu nome”

Quando alguém diz que está falando em nome de uma organização ou segmento, esta pessoa não necessariamente foi autorizada pela organização ou segmento para fazê-lo, mas por algum motivo ela se sente apta a e responsável por representar aquele grupo. Ela se torna representante deste grupo quando fala em nome dele em um espaço de negociação, discussão ou deliberação pública e é reconhecida pelos demais presentes como representante deste grupo.

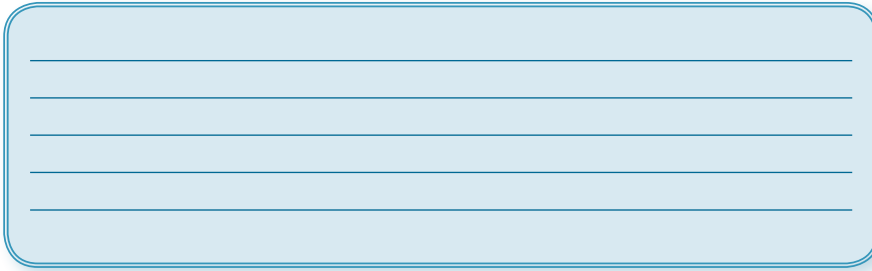


Para pensar e discutir:

Em sua organização, quando é preciso escolher uma pessoa para ir a uma reunião na prefeitura ou na Câmara, por exemplo, como é feita a escolha? As pessoas se candidatam? São indicadas? Como?

Liste as formas e os critérios de escolha que você já conheceu ou ouviu falar:





No exercício acima, você deve ter percebido que existem diversas formas de autorização de representantes utilizadas entre grupos e organizações. Em alguns casos, é possível que os representantes sejam eleitos, tal como no modelo da democracia representativa, e do exemplo dos vereadores, que citamos acima. Em outros, a pessoa é escolhida porque as pessoas pensam que ela é a mais adequada para representá-los, seja porque sabe atuar em nome do grupo ou porque sabe negociar, sabe os problemas do grupo. Ou então porque é parte daquele grupo, por exemplo. Ou é filiada à organização. Há casos em que estas formas de autorização são combinadas, gerando uma diversidade de formas de escolha inovadoras e muito distintas do modelo tradicional da democracia representativa. Estas novas formas trazem consigo novos desafios, que discutiremos a seguir. Por ora, **basta reconhecermos a existência destas distintas formas de autorização de representantes entre as organizações da sociedade civil.**

4. Em nome de quem se fala?

Muitas vezes não é tarefa fácil para o representante ter clareza da opinião do coletivo a quem representa. Não é pelo simples fato de ele conhecer melhor aquele segmento, ser parte dele, se identificar com ele e conviver com as pessoas que ele saberá **qual a melhor decisão** a se tomar para lidar com um tema. Além disso, há diferenças que existem no interior de cada segmento, que precisam ser conciliadas.



O representante tem suas próprias opiniões que nem sempre coincidem com a opinião do outro. Ele tem valores, visões de mundo e opiniões próprias. No entanto, quando ele se coloca no papel de falar em nome de outros, ele deve representar não sua opinião individual, mas a do coletivo. Para

isso, ele precisa desenvolver maneiras de se **informar** sobre as opiniões do coletivo que representa sobre o tema a ser debatido e decidido, e levar ao coletivo as informações sobre as discussões das quais participa, **prestando contas** sobre sua atuação. Em nossas pesquisas, pudemos observar que os representantes de organizações da sociedade civil buscam informações em variadas fontes, a depender da forma como se relacionam com redes de organizações, especialistas e o próprio grupo que representam.

Neste movimento de informação e prestação de contas, fica claro não apenas a responsabilidade do representante frente ao grupo de seus representados, mas também o movimento contrário: é **responsabilidade dos representados**, ou seja, do coletivo, **subsidiar** o representante com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo, fórum, movimento etc., e **cobrá-lo** quanto à sua atuação. A qualidade da representação exercida depende não apenas do empenho do representante em prestar contas e buscar informações, mas também da capacidade do grupo em fornecer as informações de que ele necessita para representá-lo e exigir que ele preste contas de sua atuação. Trata-se, portanto, de uma via de mão dupla, onde representantes e representados têm responsabilidades na construção de uma representação de qualidade.



Para pensar e discutir:

Quando você representa sua organização em um conselho ou outro espaço de participação, que mecanismos você usa para informar os seus representados sobre sua atuação neste espaço?

Nesta ocasião, é aberto um espaço para que os representados discutam as questões que você traz?

De quanto em quanto tempo você tem a oportunidade de informar e dialogar com seus representados sobre sua atuação?

Em sua opinião, estes mecanismos e sua periodicidade são suficientes?





Você deve ter observado que existe uma variedade de pessoas, grupos e espaços que costumam ser consultados quando um representante precisa tomar uma decisão. Há também diversas formas de prestação de contas. É preciso, no entanto, distinguir dois públicos: um junto ao qual o representante busca informações, qualificação, opinião especializada etc., e outro, que abrange os representados em prol dos quais o representante atua, e para os quais o representante deve prestar contas de sua atuação. A **representatividade** do representante está diretamente relacionada à sua proximidade com o grupo representado. Por isso, são muito importantes espaços onde o representante possa apresentar informações sobre sua atuação, os problemas que enfrenta, as soluções que propõe e, por outro lado, que os representados possam entrar em contato com seu representante para esclarecerem questões, apresentarem seus pontos de vista e se informarem sobre o andamento das questões do movimento.

Quanto mais **eficientes** e **abrangentes** forem a **busca de informações** pelo representante junto ao grupo representado e a **prestação de contas** sobre sua atuação, maior a probabilidade de que a representação exercida esteja de acordo com os interesses do coletivo, isto é, seja mais representativa.

5. O representante é refém dos representados?

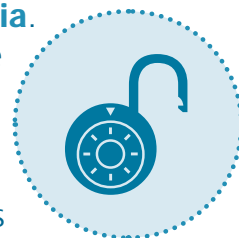
O papel do representante é **agir em benefício dos interesses dos representados**, mas isto não quer dizer que é necessário cair no particularismo. O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos. A representação requer um **equilíbrio** entre os interesses representados, a capacidade de negociação no espaço onde a representação ocorre (conselho, por exemplo) e o bem maior (da cidade, região ou país). A verdadeira democracia reside no **reconhecimento de outros grupos**, suas necessidades e legitimidade como cidadãos.



Por exemplo, no caso do Orçamento Participativo, os conselheiros representam seu bairro ou região. Vamos imaginar que a demanda do bairro A é de que ali seja construída uma escola, e todos estão de acordo, discutiram isso na assembléia da comunidade. No entanto, no momento da negociação, o conselheiro do bairro A se depara com a situação do bairro B, onde uma enchente destruiu a única creche, e não há outras por perto, prejudicando a vida de muitas mães e pais. O conselheiro do bairro A compreende que o bairro B necessita muito mais da reconstrução da creche e, tendo em vista que os recursos do OP são escassos, decide abrir mão naquele ano da construção da escola em seu bairro, em benefício do bairro B. Negocia com a prefeitura para alocar os alunos que estão sem escola no bairro A em outras escolas nos bairros vizinhos, e deixa sua demanda para o ano seguinte. Este representante cumpriu bem seu papel?

É neste sentido que o representante precisa ter certo “jogo de cintura” no momento da negociação, pois ele poderá se deparar com situações não previstas, em que precisará negociar outras maneiras de contornar os problemas enfrentados por seu grupo, segmento ou região.

Este “ter jogo de cintura” é o que chamamos de **autonomia**. Representar uma demanda ou opinião de um grupo nem sempre é uma ação automática, pois as condições reais para concretizar um ideal podem ser bastante diferentes do desejado. Por este motivo, o representante precisa ter autonomia para poder se mover neste universo de possibilidades concretas recortadas pelas negociações e marcadas pelos contextos, que são os espaços de representação. Dada essa autonomia, existe o **risco** do representante se



distanciar de seu grupo e por isso ele precisa prestar contas de sua atuação, explicitar e justificar os motivos das decisões que tomou.

A representação é, portanto, uma relação de **confiança, controle, prestação de contas** e **autonomia** entre representantes e representados e, por se dar no âmbito da política, vai depender de uma correlação de forças e vontades políticas que se colocam em discussão e negociação nos espaços de debate e deliberação como os conselhos, por exemplo.

